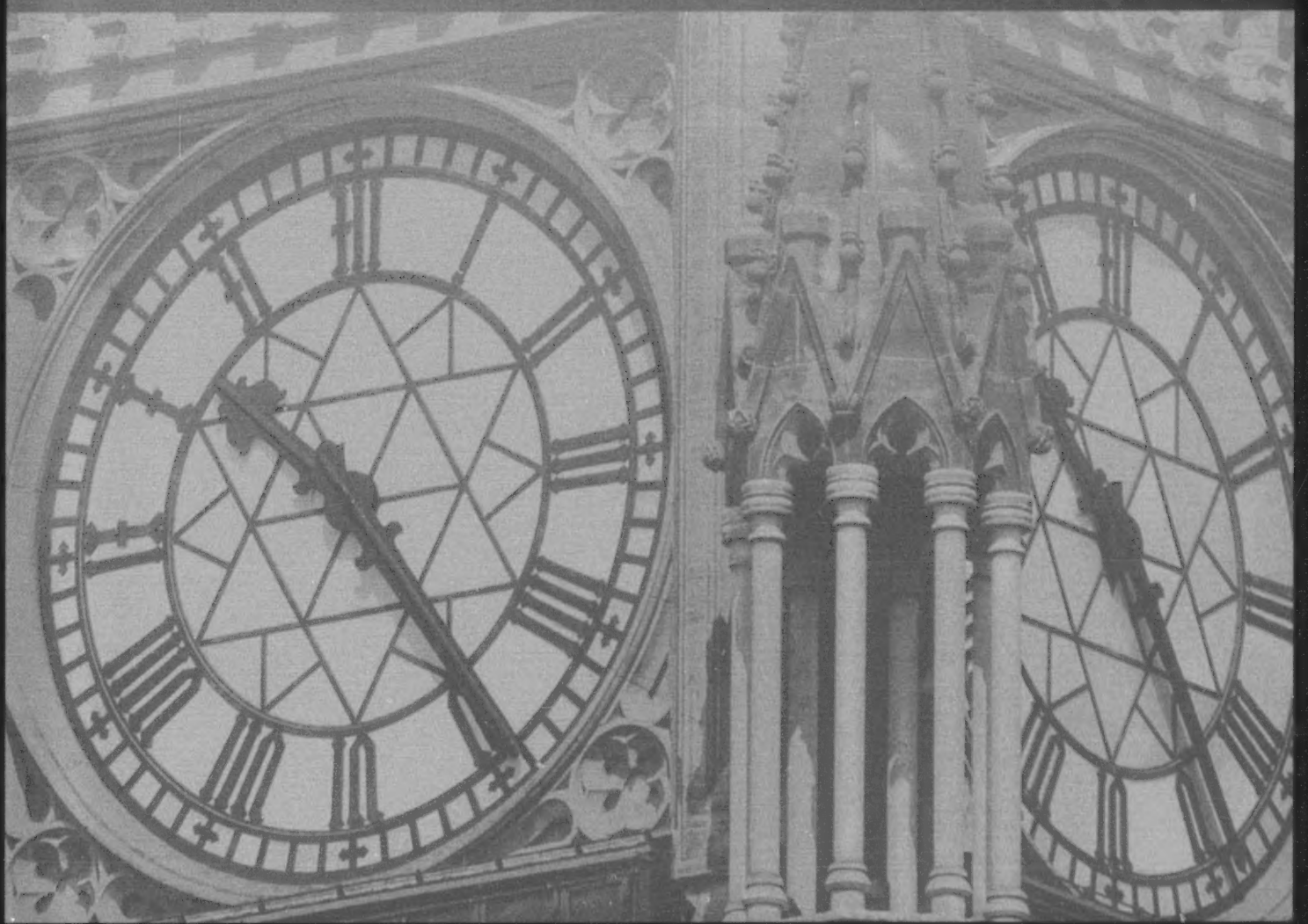
Commissariat au lobbying du Canada

Office of the Commissioner of Lobbying of Canada

RAPPORT ANNUEL

2009-2010



Il est possible, sur demande, d'obtenir cette publication sur supports accessibles.

Pour recevoir un exemplaire imprimé de cette publication, veuillez vous adresser au :

Commissariat au lobbying du Canada
255, rue Albert
10e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Tél. : 613-957-2760
Téléc. : 613-957-3078
Courriel : **QuestionsLobbying@ocl-cal.gc.ca**

Cette publication est également disponible électroniquement sur le Web, en versions HTML et PDF, à l'adresse suivante : **www.cal-ocl.gc.ca**

Autorisation de reproduire
À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Commissariat au lobbying du Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Commissariat au lobbying du Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Commissariat au lobbying du Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez faire parvenir un courriel à : **QuestionsLobbying@ocl-cal.gc.ca**

N° de catalogue Lo1-2010
ISBN 978-1-100-51211-2

Also available in English under the title
Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, Annual Report 2009-2010

Commissariat au lobbying du Canada

Office of the Commissioner of Lobbying of Canada

RAPPORT ANNUEL

2009-2010

Pour l'année fiscale qui se termine le 31 mars 2010

LA LIBERTÉ D'ACCÈS AUX INSTITUTIONS DE L'ÉTAT EST UNE QUESTION D'INTÉRÊT PUBLIC.

LE LOBBYISME AUPRÈS DES TITULAIRES D'UNE CHARGE PUBLIQUE EST UNE ACTIVITÉ LÉGITIME.

IL EST SOUHAITABLE QUE LES TITULAIRES D'UNE CHARGE PUBLIQUE, DE MÊME QUE LES CITOYENS, PUISSENT SAVOIR QUI SE LIVRE À DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME.

LE SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES RÉMUNÉRÉS NE DOIT PAS NUIRE À LA LIBERTÉ D'ACCÈS AU GOUVERNEMENT.

Commissioner of Lobbying Commissaire au lobbying

Ottawa, Canada K1A 0R5

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 11 de la *Loi sur le lobbying*, j'ai l'honneur de vous présenter le deuxième rapport annuel de la commissaire au lobbying aux fins de son dépôt au Sénat.

Ce rapport porte sur l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Karen E. Shepherd

Commissioner of Lobbying Commissaire au lobbying

Ottawa, Canada K1A 0R5

L'honorable Peter Milliken, député
Président de la Chambre des communes
Pièce 316-N, Édifice du Centre
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 11 de la *Loi sur le lobbying*, j'ai l'honneur de vous présenter le deuxième rapport annuel de la commissaire au lobbying aux fins de son dépôt à la Chambre des communes.

Ce rapport porte sur l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Karen E. Shepherd

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE LA COMMISSAIRE AU LOBBYING 1

TRANSPARENCE DU LOBBYING 3
- Le Registre 3
- Améliorations au Système d'enregistrement des lobbyistes 6
- Service à la clientèle 6

SENSIBILISATION 9
- Résumé des activités de sensibilisation 9
  - Titulaires d'une charge publique 9
  - Lobbyistes 10
  - Communiquer avec les homologues de la commissaire 11
  - Instaurer un dialogue avec les Canadiens 11

CONFORMITÉ À LA LOI 13
- Surveillance 13
- Vérification des communications 13
- Surdéclaration 15
- Examens administratifs 16
- Enquêtes 17
- Renvois à un agent de la paix 17
- Examens des demandes d'exemption 17
- Contestations judiciaires (2009-2010) 18

ANNEXE A 21
- Liste des acronymes et abbréviations utilisés dans le Rapport 21

ANNEXE B 23
- Au sujet du Commissariat 23
  - Qui sommes-nous? 23
  - Que faisons-nous? 24

ANNEXE C 25
- *Loi sur le lobbying* 25
  - Objet et description 25
  - Règlements 26

ANNEXE D 29
- *Code de déontologie des lobbyistes* 29
  - Principes 29
  - Règles 29

ANNEXE E 31
- Objet des activités de lobbying 31

ANNEXE F 33
- Institutions fédérales 33

Message de la commissaire au lobbying

J'ai le plaisir de vous présenter le Rapport annuel du Commissariat au lobbying du Canada pour l'année 2009-2010.

Mes activités portent essentiellement sur l'administration de la *Loi sur le lobbying*, qui réglemente certaines communications entre les lobbyistes et les titulaires fédéraux d'une charge publique. La Loi vise à s'assurer que les activités de lobbying sont transparentes et contribuent à accroître la confiance des Canadiens à l'égard de l'intégrité de la prise de décisions du gouvernement. Mon mandat est énoncé dans la Loi et couvre trois activités : tenir un registre des lobbyistes accessible aux citoyens; mieux faire connaître la Loi grâce à des activités d'éducation et de sensibilisation; surveiller la conformité à la Loi et au *Code de déontologie des lobbyistes* et en assurer l'application.

La *Loi sur le lobbying* est entrée en vigueur en juillet 2008, créant le poste de commissaire au lobbying et le Commissariat au lobbying, qui m'aide à administrer la Loi. Au cours de la première année de mon mandat, j'ai favorisé l'élaboration et la mise en œuvre des processus requis pour le respect des nouvelles exigences législatives. Cette année, beaucoup d'efforts ont été consacrés à l'amélioration de ces processus et à l'harmonisation des ressources de façon à mieux administrer la Loi. J'ai créé le poste de commissaire adjoint, en février 2010, afin de regrouper les fonctions administratives que je dois assurer à titre d'administratrice générale d'un petit organisme. J'ai donc réexaminé les rôles et les responsabilités des autres postes de cadres supérieurs afin de permettre aux personnes responsables de se consacrer entièrement à la gestion du Registre et aux activités d'enquête.

En 2008, la *Loi sur le lobbying* a imposé à tous les lobbyistes le respect de nouvelles dispositions en matière d'enregistrement. Comme la Loi ne comprenait pas de dispositions transitoires, il y avait beaucoup de nouveaux enregistrements et des mises à jour d'enregistrements, ce qui a entraîné des retards. Je suis heureuse de pouvoir annoncer que le Commissariat a éliminé ses arriérés, tout en traitant les nouveaux enregistrements. Même si les enregistrements sont maintenant traités rapidement, sur réception des renseignements pertinents des déclarants, nous améliorerons encore nos opérations l'année prochaine en établissant et en communiquant des normes de service.

> Je suis convaincue que la sensibilisation aux exigences de la *Loi sur le lobbying* permet une meilleure conformité.

Notre système d'enregistrement basé sur le Web est un modèle de registre des lobbyistes. Je poursuis mon engagement envers l'amélioration du Système d'enregistrement des lobbyistes et de sa convivialité pour les lobbyistes ainsi que pour les Canadiens qui peuvent y avoir accès et y trouver de l'information plus facilement.

Je suis convaincue que la sensibilisation aux exigences de la *Loi sur le lobbying* permet une meilleure conformité. Dans cette optique, j'ai mis l'accent sur l'information et l'éducation des lobbyistes, des titulaires d'une charge publique, des parlementaires et du grand public quant à la *Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes*. Mes activités de sensibilisation ont

ciblé des groupes clés, notamment les ministres et les hauts fonctionnaires des 20 institutions gouvernementales fédérales les plus visées par les activités de lobbying. Je me félicite de constater que ces groupes sont maintenant mieux sensibilisés à la *Loi sur le lobbying* et que leur rôle d'appui à la conformité est bien établi.

La *Loi sur le lobbying* me permet également de faire appliquer la Loi et d'enquêter sur des infractions présumées à la Loi ou au Code. Le Commissariat surveille les activités de lobbying et effectue des examens et des enquêtes afin de vérifier et d'assurer la conformité. En 2009-2010, j'ai continué à promouvoir la conformité à la Loi en menant des examens administratifs, des enquêtes et en procédant à des renvois à la Gendarmerie royale du Canada. Par ailleurs, j'ai continué à étudier les demandes d'exemption de l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying à laquelle les titulaires d'une charge publique désignée sont soumis durant les cinq années après avoir quitté leur poste.

En lisant ce rapport, vous remarquerez que beaucoup de travail a été accompli cette année, en particulier en ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement du Commissariat. J'ai hâte de relever les défis de la prochaine année, tout en continuant à mieux faire connaître la Loi et à faciliter la création d'un régime de lobbying plus transparent au Canada. En 2010, la *Loi sur le lobbying* pourrait faire l'objet d'un examen. Si tel est le cas, je travaillerai avec le Parlement, au moment voulu, afin de faire connaître mes points de vue quant aux modifications que le gouvernement pourrait envisager.

Mon objectif demeure l'administration de la Loi de façon à promouvoir une plus grande transparence et des normes éthiques élevées dans les activités de lobbying.

Mon objectif demeure l'administration de la Loi de façon à promouvoir une plus grande transparence et des normes éthiques élevées dans les activités de lobbying. Je me félicite de pouvoir travailler avec les employés compétents du Commissariat qui croient, tout comme moi, à la transparence et à l'intégrité du régime de lobbying. Je sais que je peux continuer de compter sur leur dévouement et leur professionnalisme.

Karen E. Shepherd
Commissaire au lobbying

TRANSPARENCE DU LOBBYING

LE REGISTRE

La transparence des activités de lobbying est un principe essentiel de la *Loi sur le lobbying* (la Loi). Les titulaires d'une charge publique et le public doivent savoir qui se livre à des activités de lobbying auprès du gouvernement fédéral. En établissant et en gérant un registre des lobbyistes (le Registre) accessible en tout temps sur son site Web, le Commissariat au lobbying du Canada veille à ce que les Canadiens aient facilement accès à cette information.

Le Système d'enregistrement des lobbyistes (le SEL) est l'outil utilisé par les lobbyistes pour enregistrer les activités de lobbying qu'ils mènent auprès du gouvernement fédéral. Le SEL est une base de données assortie d'une application interface basée sur le Web qu'utilisent les lobbyistes pour divulguer leurs activités de lobbying et se conformer aux exigences de la Loi. Il permet également aux utilisateurs d'effectuer d'autres opérations liées aux enregistrements, comme des modifications, des mises à jour et des résiliations.

Système interactif en ligne qui valide des données de base tels que les noms et adresses, le SEL rappelle aux lobbyistes de soumettre tous les renseignements requis et leur permet de les modifier facilement. Toutes les données contenues dans le SEL et recueillies en vertu de la *Loi sur le lobbying* sont du domaine public. Une fois qu'elles sont vérifiées par le Commissariat au lobbying, les données sur les lobbyistes et leurs activités sont transférées dans le Registre.

Le Registre permet aux Canadiens de savoir qui est rémunéré pour communiquer avec les titulaires fédéraux d'une charge publique et sur quels sujets. Il constitue une ressource essentielle pour obtenir de l'information sur les organisations, les entreprises et les particuliers qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral.

Le Registre permet aux Canadiens de savoir qui est rémunéré pour communiquer avec les titulaires fédéraux d'une charge publique et sur quels sujets. Il constitue une ressource essentielle pour obtenir de l'information sur les organisations, les entreprises et les particuliers qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral.

Il est possible, non seulement de faire une recherche dans la base de données du Registre à l'aide d'un moteur de recherche par mot clé en texte intégral, mais aussi de produire certains rapports normalisés à partir de l'interface en ligne. Voici les informations que l'on peut trouver dans le Registre :

- le nom des lobbyistes qui travaillent pour une entreprise, une personne morale, une organisation ou une association;
- le nom des sociétés-mères et des filiales ou des entreprises qui bénéficieraient des activités de lobbying;
- le nom des organisations qui composent une coalition;
- une description générale de l'objet du lobbying et d'autres précisions;
- le nom des ministères ou organismes fédéraux avec lesquels les lobbyistes communiquent;
- le nom et la description de lois proposées, des projets de loi, des règlements, des politiques et des programmes; des subventions, des contributions ou des contrats recherchés;
- les postes occupés par les anciens titulaires d'une charge publique au sein du gouvernement du Canada avant qu'ils ne commencent à faire du lobbying;

- des renseignements précis sur les communications orales et organisées avec des titulaires d'une charge publique désignée.

Le public peut, en plus d'imprimer des copies des déclarations individuelles directement à partir du Registre, obtenir une liste des enregistrements récents, notamment les nouveaux enregistrements, les mises à jour et les résiliations traités au cours des 30 derniers jours. Il peut faire des recherches et extraire des données gratuitement à partir d'un ordinateur personnel connecté à Internet.

Le nombre de lobbyistes enregistrés a diminué depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying* en juillet 2008. Certains lobbyistes salariés ont indiqué que les exigences supplémentaires en matière de production de rapports établies en 2008 ont obligé les entreprises et les organisations à simplifier leur approche et à réduire le nombre d'employés exerçant des activités de lobbying, ainsi qu'à réévaluer si les activités de lobbying dépassent le seuil d' « une partie importante des fonctions » de chacun de leurs lobbyistes. Ce seuil a été interprété comme étant 20 pour 100 des activités d'un employé. Si un employé consacre au moins 20 pour 100 de ses fonctions aux activités de lobbying, l'entreprise ou l'organisation en question doit s'enregistrer. Ainsi, certaines organisations ou entreprises ont décidé, après avoir calculé le temps consacré au lobbying, de ne pas s'enregistrer. Ce fait, combiné aux effets du ralentissement économique, pourrait expliquer la baisse du nombre de lobbyistes.

Les tableaux suivants indiquent le nombre de lobbyistes inscrits dans les enregistrements actifs pour les trois catégories de lobbyistes, ainsi que le nombre total d'enregistrements actifs, toutes catégories confondues, sur une période de trois ans.

Lobbyistes — au 31 mars 2010	2009-2010	2008-2009	2007-2008
Lobbyistes-conseils	753	873	867
Lobbyistes salariés d'entreprises (personnes morales)	1 791 *	1 817 *	1 754
Lobbyistes salariés (organisations)	2 725 *	2 936 *	2,439
Lobbyistes enregistrés individuellement (toutes catégories confondues)	5 269 *	5 626 *	5 060

* Ces données ont été mises à jour le 18 août 2010.

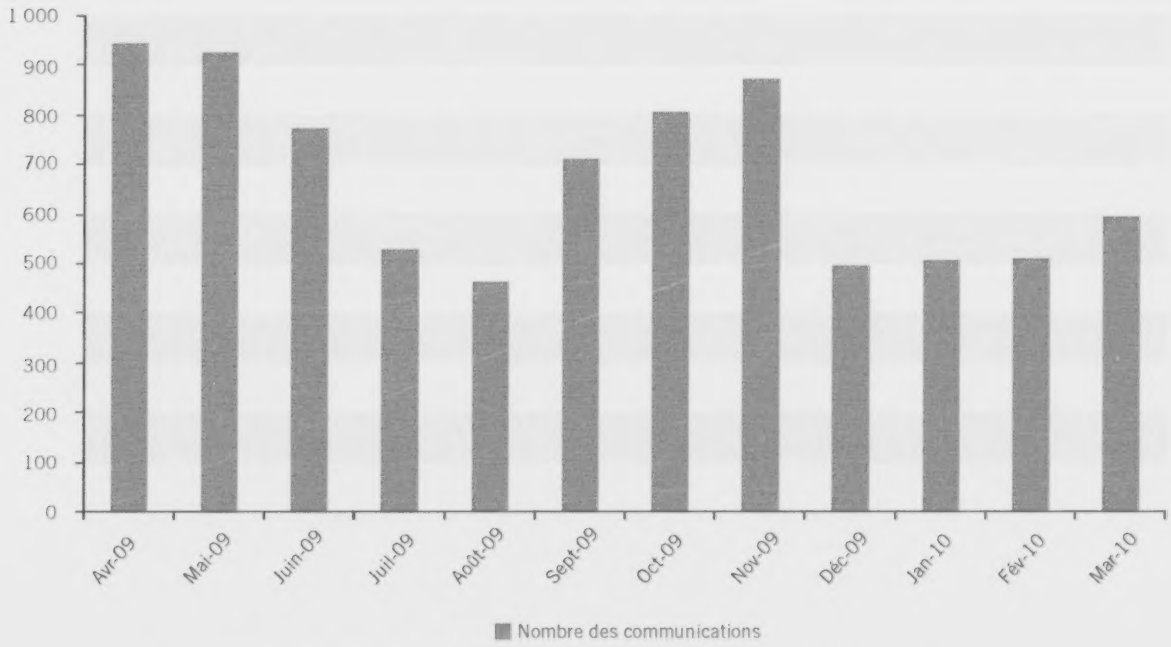
Enregistrements — au 31 mars 2010	2009-2010	2008-2009	2007-2008
Lobbyistes-conseils (un enregistrement par client)	2 229	2 253	2 857
Personnes morales (entreprises)	291	303	283
Organisations	434	487	442
Total des enregistrements actifs (toutes catégories confondues)	2 954	3 043	3 582

Au 31 mars 2010, 753 lobbyistes-conseils actifs étaient enregistrés, comparativement à 873 l'année précédente. Ces lobbyistes-conseils travaillent surtout pour des entreprises œuvrant dans des domaines tels que les relations avec le gouvernement, le droit, la comptabilité, les conseils stratégiques et le lobbying professionnel.

Le Système d'enregistrement des lobbyistes comptait au total 1 791 lobbyistes salariés, représentant les intérêts de 291 personnes morales différentes. Il y avait 434 organisations et groupes d'intérêts sans but lucratif, et d'organisations ou d'associations d'affaires, de commerce, d'industrie et de professionnels enregistrés par leurs premiers dirigeants rémunérés, ce qui représentait au total 2 725 lobbyistes salariés.

En vertu de la Loi, les déclarants doivent remplir un rapport de communication mensuel indiquant toutes les communications orales et organisées d'avance qu'ils ont eues avec des titulaires d'une charge publique désignée. Le tableau ci-dessous illustre le nombre de ces communications avec des titulaires d'une charge publique désignée qui ont été déclarées chaque mois en 2009-2010.

NOMBRE DES COMMUNICATIONS CONSIGNÉES DANS LES RAPPORTS MENSUELS DES COMMUNICATIONS, PAR MOIS



* Note sur le graphique – le nombre des communications indiquées sur le graphique, par mois, est présenté d'après les rapports soumis jusqu'au 15 avril 2010. Les communications orales et organisées d'avance doivent être déclarées avant le 15e jour du mois suivant le mois visé. Les chiffres sont approximatifs car les totaux mensuels fluctuent légèrement au fur et à mesure que les enregistrements en attente sont traités (en même temps que les rapports mensuels des communications soumis) et que les déclarants répondent à des demandes de correction suite à la vérification du Commissariat.

AMÉLIORATIONS AU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

Cette année, le Commissariat a continué d'apporter des changements aux exigences relatives aux déclarations, suite aux modifications apportées à la Loi en 2008. Les lobbyistes sont désormais tenus de divulguer plus de renseignements qu'auparavant. L'accroissement des exigences en matière de divulgation a ainsi donné lieu à une augmentation du volume et de la complexité des déclarations. Pour aider les déclarants à communiquer de manière complète et exacte leurs renseignements, le Commissariat a consacré beaucoup d'efforts pour les guider et améliorer la qualité de leurs rapports.

Le Commissariat a continué de mettre à niveau le SEL afin de répondre aux besoins des déclarants et de rendre le Registre le plus convivial possible. Au cours de l'année, diverses mesures de maintenance correctives et adaptatives ont été mises en œuvre pour peaufiner le fonctionnement du système.

Voici les principales améliorations apportées au Système d'enregistrement des lobbyistes cette année :

- intégration de l'interface utilisateur pour corriger ou supprimer les rapports de communication mensuels;
- révision complète des didacticiels multimédia en ligne du Commissariat, qui donnent des instructions, étape par étape, sur la manière d'utiliser le SEL;
- processus facilité pour changer le représentant des entreprises et des organisations;
- processus plus efficient pour passer d'une langue officielle à l'autre.

Par ailleurs, on a amorcé une analyse pour déterminer les moyens d'optimiser le SEL de façon à améliorer la gestion et la surveillance des renseignements soumis aux fins de la divulgation. On a également commencé à améliorer la manière dont le Commissariat mesure le rendement du système.

SERVICE À LA CLIENTÈLE

Le Commissariat est fier du professionnalisme dont fait preuve son personnel en répondant aux questions des déclarants et en facilitant le dépôt des enregistrements. Avec l'entrée en vigueur de la Loi et en raison de l'influx d'enregistrements nouveaux et mis à jour, les enregistrements en attente s'étaient accumulés, mais cet arriéré a été complètement éliminé cette année.

Un soutien technique et d'autres formes d'aide sont apportés aux déclarants par téléphone, par correspondance directe, dans des conseils fournis en ligne sur l'enregistrement, par la formation sur place et par les documents sur le Web afin de réduire le nombre d'erreurs de déclaration dans leurs enregistrements et leurs rapports mensuels. Les déclarants reçoivent également un soutien au moyen des didacticiels en ligne qu'ils peuvent utiliser de manière autonome et qui les guident, étape par étape, dans leurs opérations sur le SEL. L'an prochain, un système de répartition et de gestion des appels sera mis en œuvre pour mieux gérer les demandes d'information par téléphone.

Cette année, si le nombre de lobbyistes enregistrés a diminué, le nombre de transactions dans le SEL a augmenté. Ces transactions consistent notamment à saisir les enregistrements initiaux et à les modifier, à entrer les données des rapports mensuels et à résilier les enregistrements.

Au total, il y a eu 27 760 transactions au Registre en 2009-2010. Ce nombre inclut toutes les transactions concernant les enregistrements notamment les approbations, les demandes de corrections, les modifications et les refus, ainsi que les certifications et les modifications des rapports de communication mensuels. Parmi celles-ci, 12 513 transactions d'enregistrement ont été finalisées, notamment 8 587 reliées aux enregistrements de lobbyistes-conseils, 1 556 de lobbyistes salariés (personnes morales) et 2 680 de lobbyistes salariés (organisations). Les transactions d'enregistrement comprennent toutes les actions concernant les enregistrements qui nécessiteraient normalement l'intervention

d'un conseiller à l'enregistrement pour l'analyse, la correction et l'approbation d'un enregistrement.

Le Commissariat a traité 6 483 appels au cours de l'exercice, soit une légère augmentation par rapport aux 6 309 appels reçus en 2008-2009. La répartition des appelants par catégorie était la suivante :

Lobbyistes, déclarants et leurs représentants	81 %
Titulaires d'une charge publique	4 %
Public	14 %

La plupart des appels reçus cette année portaient sur le Système d'enregistrement des lobbyistes et le processus d'enregistrement. La répartition des appels par sujet était la suivante :

Processus d'enregistrement	30 %
Demandes de corrections	27 %
Loi sur le lobbying et *Code de déontologie des lobbyistes*	13 %
Rapports de communication mensuels	11 %
Mots de passe et noms d'utilisateurs	5 %
Utilisation du Registre	1 %
Autres raisons	13 %

Dans l'ensemble, 82 % des appelants ont utilisé l'anglais pour communiquer avec le Commissariat, et 18 %, le français. Toutes les réponses ont été données dans la langue officielle préférée de l'appelant.

SENSIBILISATION

La *Loi sur le lobbying* (la Loi) donne à la commissaire au lobbying le mandat explicite d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation destinés à favoriser la sensibilisation du public des lobbyistes, de leurs clients et des titulaires d'une charge publique (TCP) aux exigences de la Loi.

Expliquer la raison d'être et les exigences de la Loi conduit à une meilleure conformité. L'an dernier, les efforts de sensibilisation du Commissariat ont ciblé quatre groupes principaux par les moyens suivants :

- fournir un aperçu de la raison d'être et des exigences de la Loi aux titulaires d'une charge publique;
- échanger de l'information avec les lobbyistes et veiller à ce qu'ils comprennent les exigences législatives;
- communiquer et échanger des renseignements avec les homologues provinciaux et étrangers;
- sensibiliser les Canadiens aux objectifs de la Loi.

Expliquer la raison d'être et les exigences de la Loi conduit à une meilleure conformité.

RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION

TITULAIRES D'UNE CHARGE PUBLIQUE

Les titulaires fédéraux d'une charge publique, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'élus, ont un rôle clé à jouer pour que la *Loi sur le lobbying* et ses exigences soient mieux comprises. Lorsque les titulaires d'une charge publique comprennent les implications possibles de leurs communications avec les lobbyistes, ils peuvent contribuer à une meilleure transparence en communiquant l'information aux lobbyistes et aux titulaires d'une charge publique qu'ils rencontrent.

En 2009-2010, la commissaire a mené une série d'activités de sensibilisation à l'appui de son objectif d'information des titulaires d'une charge publique.

- Elle a rencontré les hauts fonctionnaires des 20 institutions du gouvernement fédéral les plus visées par les activités de lobbying (voir la liste des institutions à l'annexe F). Ces réunions devaient permettre de décrire les exigences de la Loi, d'échanger des points de vue sur sa mise en œuvre jusqu'à présent et de déterminer les besoins futurs de sensibilisation et d'information. La commissaire a été satisfaite du degré de compréhension de la Loi. Plusieurs personnes ont pris des mesures proactives pour assurer une sensibilisation accrue et une meilleure compréhension de la Loi parmi les hauts fonctionnaires.

- La commissaire a amorcé une seconde série de rencontres avec les ministres responsables des 20 institutions du gouvernement fédéral les plus visées par les activités de lobbying.
- Elle s'est adressée à la communauté des sous-ministres adjoints (SMA) en faisant une présentation aux nouveaux SMA à l'occasion d'une séance d'orientation organisée par l'École de la fonction publique du Canada et en fournissant de l'information aux SMA présents au Forum des SMA de 2009.
- La commissaire a fait une présentation aux présidents des conseils fédéraux régionaux lors d'une réunion nationale à Ottawa. C'était une excellente occasion de rencontrer les hauts fonctionnaires fédéraux de tout le pays. Cette rencontre a permis de discuter de la possibilité de collaborer en vue de toucher les déclarants à travers le pays qui pourraient ne pas connaître les exigences de la Loi.
- Avec d'autres agents du Parlement, la commissaire a participé à une séance d'information à l'intention des nouveaux sénateurs, de façon à décrire les éléments essentiels de la Loi et son rôle de commissaire au lobbying.

Dans le cadre des activités de sensibilisation de la commissaire, plusieurs personnes ont indiqué que certains documents d'information sur la Loi étaient nécessaires. Le Commissariat prépare en ce moment deux documents :

- une brochure intitulée « Dix choses à savoir sur le lobbying », destinée à aider les parlementaires à comprendre la *Loi sur le lobbying*. Ce document sera distribué à tous les parlementaires;
- un aperçu de la *Loi sur le lobbying* à insérer dans les documents d'orientation des ministères. Le document sera communiqué à tous les ministères et organismes comme moyen peu coûteux d'informer les titulaires d'une charge publique.

LOBBYISTES

Cette année, le Commissariat a beaucoup travaillé pour échanger des informations avec les lobbyistes, les groupes de l'industrie et les praticiens des relations gouvernementales au sujet de la *Loi sur le lobbying*. La communication directe avec les lobbyistes enregistrés est une partie importante du programme de sensibilisation, que ce soit dans des rencontres, par courriel ou par téléphone. Voici les aspects les plus importants de ce travail :

- des lobbyistes enregistrés ou qui envisageaient de s'enregistrer ont communiqué chaque jour avec le Commissariat pour se renseigner sur les obligations prévues par la Loi en matière d'enregistrement, obtenir un soutien technique sur le Système d'enregistrement des lobbyistes (SEL) ou fournir une rétroaction informelle sur le système. Le Commissariat, disponible pendant les heures normales de travail, résout continuellement des problèmes et donne des explications à ceux qui veulent s'enregistrer ou procéder à une recherche dans la base de données;
- des didacticiels multimédias sont également disponibles en ligne pour fournir des instructions étapes par étapes sur le SEL, y compris sur la manière de remplir et de soumettre un formulaire d'enregistrement. Ces didacticiels sont régulièrement mis à jour pour tenir compte des changements apportés au SEL;
- la commissaire et d'autres membres du personnel ont rencontré des groupes de l'industrie, y compris l'Institut de relations gouvernementales du Canada, la Société canadienne des relations publiques, et la Chambre de commerce du Canada pour leur offrir de l'information et répondre à leurs questions sur la Loi. La commissaire s'est réjouie de constater que les participants étaient informés des exigences de la Loi et désireux de s'y conformer;

- le Commissariat communique périodiquement avec les lobbyistes enregistrés pour les informer des exigences d'enregistrement particulières, en vue de renforcer la conformité. Ces contacts, qui se font généralement par courriel, servent à les informer des changements apportés au système ou à leur proposer des conseils sur une série de questions touchant l'enregistrement (par exemple, la surdéclaration ou la façon de réactiver un enregistrement). Les conseils s'affichent simultanément sur le site Web du Commissariat;
- le Commissariat communique avec les déclarants potentiels par une lettre d'information qui les invite à visiter le site Web du Commissariat afin qu'ils puissent déterminer s'ils doivent s'enregistrer en vertu de la Loi. Cette année, 12 lettres d'information ont été envoyées, envois qui ont donné lieu à trois nouveaux enregistrements. Les autres organisations ont indiqué qu'elles ne menaient pas d'activités qui nécessiteraient un enregistrement à ce stade. Le processus des lettres d'information est décrit plus précisément dans la section du présent rapport sur la conformité.

COMMUNIQUER AVEC LES HOMOLOGUES DE LA COMMISSAIRE

La taille de la communauté qui travaille à s'assurer que les activités de lobbying sont éthiques et transparentes est relativement petite. Il est donc important de créer un réseau reliant ceux qui appartiennent à cette communauté dans les provinces et à l'étranger, afin de se renseigner sur les pratiques exemplaires, d'échanger les expériences et de discuter des moyens de résoudre les problèmes actuels et émergents. Avec ses homologues, la commissaire a participé à plusieurs activités cette année :

- la commissaire a rencontré ses homologues provinciaux à la Conférence annuelle des directeurs et commissaires des lobbyistes à Victoria, Colombie-Britannique. C'était la troisième rencontre réunissant le groupe dans le but de renforcer les relations, d'échanger les pratiques exemplaires et l'information sur les réussites et les défis;
- la commissaire et d'autres membres de son personnel ont rencontré les représentants des bureaux provinciaux d'enregistrement des lobbyistes de la Colombie-Britannique, du Québec et de l'Ontario afin de discuter des enjeux et comparer leurs expériences;
- la commissaire a rencontré des représentants de l'ambassade des États-Unis à Ottawa pour les informer des changements récents apportés à la *Loi sur le lobbying*;
- la commissaire a participé à un débat d'experts à la conférence annuelle du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL), où elle a présenté les modifications principales du régime du lobbying au Canada. Le COGEL est une organisation professionnelle internationale qui regroupe des organismes gouvernementaux, des organisations et des particuliers ayant des responsabilités ou des intérêts à l'égard de l'éthique gouvernementale, du financement des campagnes électorales, des lois sur le lobbying et de l'accès à l'information;
- la commissaire a rencontré le U.S. Senate Ethics Committee et le Committee on Standards of Official Conduct, ce qui lui a permis de faire du réseautage et d'échanger des points de vue sur les milieux législatifs fédéraux canadien et américain. Elle a également rencontré ses homologues du Sénat et de la Chambre des représentants pour comparer les exigences législatives canadiennes et américaines et les bases de données aux fins de la divulgation.

INSTAURER UN DIALOGUE AVEC LES CANADIENS

Le site Web du Commissariat au lobbying du Canada demeure un outil puissant pour renseigner les lobbyistes, les titulaires d'une charge publique et le grand public. Le site a été visité 89 603 fois cette année; les pages les plus consultées étant les suivantes : le Registre; la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des*

lobbyistes; les bulletins d'interprétation et les avis consultatifs; et la page qui décrit le Commissariat.

Le Commissariat continuera d'utiliser des moyens électroniques et basés sur le Web pour toucher divers publics de manière très économique. Le matériel éducatif que le Commissariat produit est accessible sur son site Web et régulièrement mis à jour. Cette année, il convient de mentionner les documents suivants :

- des présentations en PowerPoint qui donnent un aperçu de la *Loi sur le lobbying* et sont destinées aux lobbyistes-conseils, aux lobbyistes salariés (personnes morales), aux lobbyistes salariés (organisations) et aux titulaires d'une charge publique désignée;
- cinq bulletins d'interprétation et avis consultatifs, qui expliquent divers aspects de la *Loi sur le lobbying*, y compris son applicabilité aux sociétés d'État, aux organisations à gouvernance partagée et aux établissements publics; aux nominations intérimaires à des postes de titulaires d'une charge publique désignée et aux exigences d'enregistrement associées aux crédits d'impôt;
- la directive révisée sur l'application de la règle 8 (« Influence répréhensible ») du *Code de déontologie des lobbyistes*. Cette directive comprend une série de documents qui expliquent ce qu'est un conflit d'intérêts et qui donnent des conseils aux lobbyistes sur la manière d'éviter un conflit d'intérêts réel ou apparent.

La commissaire a également fait d'autres présentations au public pour donner un aperçu de la *Loi sur le lobbying* et démystifier le lobbying :

- la commissaire a participé à deux débats d'experts, l'un organisé par le Groupe canadien d'étude des parlements et l'autre, par l'Association canadienne de science politique, pour discuter des exigences de la Loi;
- la commissaire a fait une présentation au Rotary Club de Mississauga West pour discuter de la Loi;
- la commissaire et les membres de son personnel ont fait des présentations devant des étudiants universitaires afin d'améliorer leur connaissance de la Loi.

Conformité à la Loi

Comme nous l'avons déjà mentionné, les activités d'éducation et de sensibilisation sont des éléments clés du mandat de la commissaire au lobbying qui visent à assurer une conformité encore plus grande à la *Loi sur le lobbying* (la Loi) et au *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code). Toutefois, ces activités doivent être soutenues par un programme rigoureux de surveillance, d'examen et d'enquête à l'appui de la conformité.

SURVEILLANCE

Le Commissariat surveille l'information relevant du domaine public pour identifier les particuliers ou les entreprises qui pourraient exercer des activités de lobbying et déterminer s'ils sont enregistrés conformément aux exigences de la Loi. Dans la plupart des cas, ils le sont. Sinon, des lettres d'information peuvent être envoyées aux entreprises et aux organisations pour les aviser qu'elles doivent s'enregistrer si elles mènent des activités de lobbying enregistrables et leur expliquer où trouver l'information sur la Loi. Cette année, le Commissariat a envoyé 12 lettres d'information à des déclarants éventuels pour leur suggérer de visiter le site Web du Commissariat ou de communiquer avec lui pour obtenir d'autres renseignements sur les exigences de la Loi en matière d'enregistrement. Trois lettres ont donné lieu à de nouveaux enregistrements et les autres destinataires ont avisé le Commissariat qu'ils n'exercent pas d'activités nécessitant un enregistrement à ce stade.

Cette année, 293 particuliers, entreprises et organisations ont fait l'objet d'une vérification de conformité après que le Commissariat ait appris qu'ils exerçaient des activités de lobbying auprès de titulaires fédéraux d'une charge publique. La grande majorité d'entre eux (90 %) avaient rempli des déclarations dans le Système d'enregistrement des lobbyistes. Les autres ont été soumis à une surveillance supplémentaire ou ont reçu de l'information sur le régime fédéral d'enregistrement des lobbyistes par lettre d'information. Dans certains cas, l'enregistrement n'était pas nécessaire parce que le lobbyiste était bénévole ou parce que le lobbying concernait des représentants provinciaux. Le tableau suivant montre l'activité de surveillance effectuée par le Commissariat ces quatre dernières années et fait ressortir le pourcentage d'entreprises, d'organisations et de particuliers enregistrés.

VÉRIFICATION DE LA CONFORMITÉ (SURVEILLANCE DES MÉDIAS)

Année	Nombre de personnes morales/ organisations/ particuliers vérifiés	Nombre d'organisations ou de personnes enregistrées
2006-2007	91	54 (59 %)
2007-2008	193	121 (63 %)
2008-2009	332	274 (83 %)
2009-2010	293	264 (90 %)

VÉRIFICATION DES COMMUNICATIONS

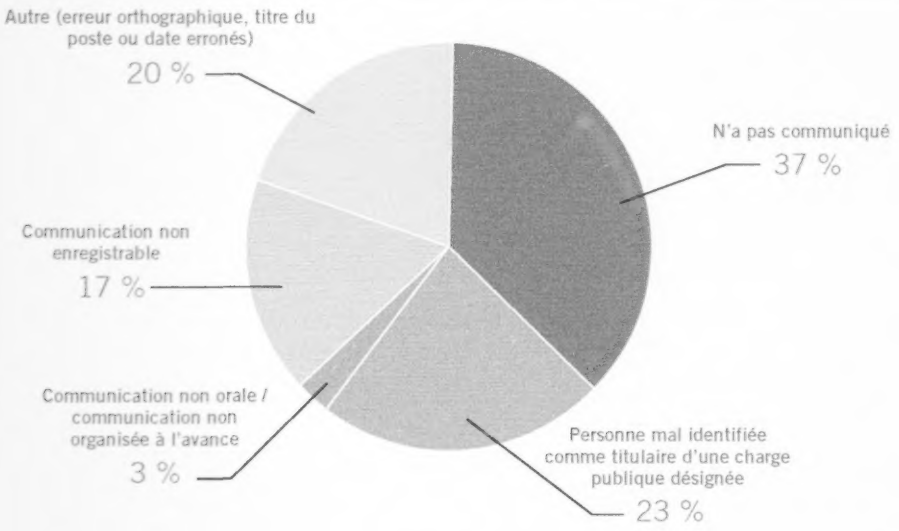
En vertu de la *Loi sur le lobbying* les lobbyistes doivent, une fois par mois et sous certaines conditions, divulguer les communications orales organisées à l'avance avec des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD). En soumettant ces rapports, les déclarants contribuent à la transparence, fournissant au public les renseignements sur la date et l'objet de la communication ainsi que le nom et le titre du TCPD avec lequel la communication a eu lieu.

Les rapports mensuels de communication sont publiés directement dans le Registre. Le Commissariat veille à ce que les renseignements soumis par les lobbyistes dans les rapports de communication soient valides en correspondant par écrit avec les TCPD qui figurent dans un échantillon de rapports mensuels de communication. Le Commissariat leur demande de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations. Le tableau suivant présente les types et la fréquence des erreurs signalées par les TCPD qui ont été contactés.

Cette année, le Commissariat a envoyé 87 lettres à des TCPD pour leur demander de confirmer l'exactitude de 429 communications saisies. Les répondants ont relevé au total 60 erreurs.

Le Commissariat a également reçu des demandes non sollicitées de TCPD demandant de corriger des déclarations mensuelles. Dans la plupart des cas, le TCPD a informé le Commissariat qu'une communication n'avait pas été faite de vive voix ou n'était pas organisée à l'avance et donc, n'était pas assujettie à l'exigence visant la production d'un rapport mensuel de communication.

TYPES D'ERREURS SIGNALÉES AU COURS DU PROCESSUS DE VÉRIFICATION DES COMMUNICATIONS

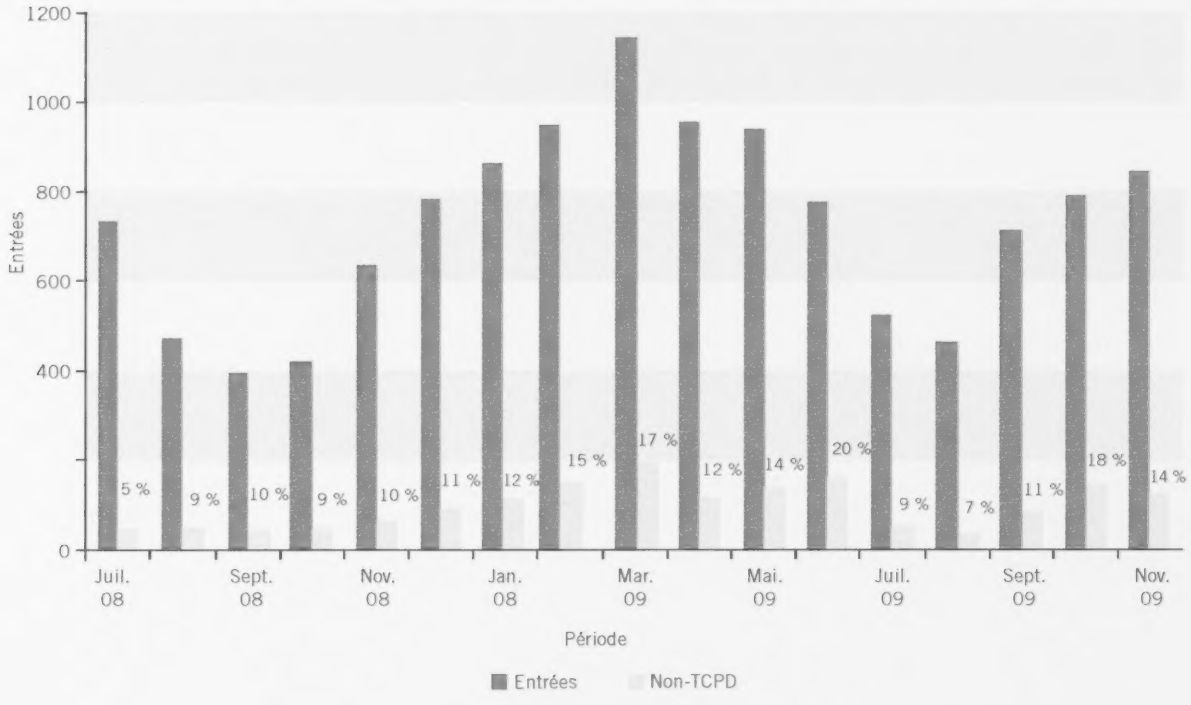


SURDÉCLARATION

En septembre 2009, le Commissariat a effectué un examen des erreurs découvertes dans les rapports mensuels de communication des déclarants. Pour améliorer l'exactitude des renseignements contenus dans ces rapports et réduire le nombre de rapports non nécessaires, le Commissariat a envoyé des rappels électroniques aux déclarants pour expliquer les exigences de la Loi. Les rappels énuméraient les erreurs courantes à l'origine de la surdéclaration telles que le fait de remplir un rapport mensuel dans le cas d'une communication avec un titulaire d'une charge publique qui n'est pas un titulaire d'une charge publique « désignée » (TCPD), de remplir un rapport mensuel pour une communication écrite ou pour une communication non organisée à l'avance.

En outre, on s'est efforcé de cibler certaines erreurs précises. En janvier 2010, une étude interne a été menée sur la surdéclaration des déclarants qui remplissaient mal les rapports de communication avec des députés et des sénateurs qui ne sont ni ministres ni ministres d'État. Environ 200 déclarants avaient rempli des rapports mensuels de communication non requis. Bien que les députés et les sénateurs soient titulaires d'une charge publique, sauf s'ils ont un portefeuille ministériel, ils ne sont pas titulaires d'une charge publique désignée, selon la définition de la *Loi sur le lobbying*. Les lobbyistes ne sont donc pas tenus de remplir des rapports mensuels sur leurs communications avec ces personnes. Le Commissariat communique avec les déclarants qui ont rempli ces rapports pour leur demander de les corriger. Ce travail devrait mieux informer les lobbyistes sur les personnes qui sont ou ne sont pas titulaires d'une charge publique désignée selon la définition de la Loi.

SURDÉCLARATION : COMMUNICATIONS SAISIES AVEC DES PERSONNES IDENTIFIÉES À TORT COMME TCPD (JUILLET 2008-NOVEMBRE 2009)



EXAMENS ADMINISTRATIFS

La commissaire doit examiner toute infraction soupçonnée, présumée ou connue à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes* qui est portée à son attention par la surveillance ou au moyen d'une plainte. L'examen administratif fournit à la commissaire un résumé de l'allégation, le contexte et une analyse de l'infraction présumée, afin de déterminer un moyen adéquat d'assurer la conformité. Les examens administratifs sont une recherche des faits, et nécessitent une étude du contexte, des entrevues poussées et des recherches dans le Registre et d'autres informations relevant du domaine public. À la fin d'un examen, on soumet à la commissaire un rapport exhaustif incluant des recommandations afin de l'aider à administrer la loi, par exemple :

- l'allégation est dénuée de fondement;
- l'allégation est fondée et l'éducation de la personne concernée est le meilleur moyen d'assurer la conformité;
- l'allégation est fondée et il y a des raisons de penser qu'une enquête est nécessaire pour assurer la conformité à la Loi ou au Code.

Parfois, on encourage la conformité en demandant qu'une personne corrige ou modifie les renseignements de son enregistrement; dans d'autres cas, une enquête officielle peut être lancée.

À tout moment, le Commissariat traite environ 40 dossiers d'examens administratifs. Cette année, le Commissariat a reçu 11 nouvelles plaintes de non-conformité à la Loi et au Code. Cinq autres examens administratifs ont été ouverts à la suite des activités internes de surveillance et de vérification de la conformité. En outre, 10 rapports de recommandations ont été soumis à la commissaire pour l'aider à administrer la *Loi sur le lobbying*.

Le tableau ci-dessous présente les types de dossiers qui ont fait partie du volume des nouveaux cas d'examens administratifs traités par le CAL en 2009-2010.

Type de dossier	Nombre de dossiers
Lobbying non enregistré	8
Communication non déclarée	3
Déclaration fausse ou trompeuse	2
Influence répréhensible (règle 8)	3

ENQUÊTES

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, la commissaire a le pouvoir de procéder à une enquête officielle si elle a une raison de penser qu'une enquête est nécessaire pour assurer la conformité à la Loi ou au Code. La Loi exige que les enquêtes soient menées en secret et que la personne concernée ait la possibilité de donner son avis. La commissaire peut aussi refuser de faire enquête ou y mettre fin si elle juge que cela ne serait pas utile en raison, entre autres, du temps qui s'est écoulé depuis la plainte.

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, la commissaire a le pouvoir de procéder à une enquête officielle si elle a une raison de penser qu'une enquête est nécessaire pour assurer la conformité à la Loi ou au Code.

Cette année, la commissaire a ouvert trois nouvelles enquêtes. Une fois que l'enquête est terminée, un rapport d'enquête est soumis au président du Sénat et au président de la Chambre des communes aux fins du dépôt au Parlement, comme le prescrit la Loi.

RENVOIS À UN AGENT DE LA PAIX

La commissaire au lobbying a pour mandat d'examiner les plaintes relatives à des infractions alléguées à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*. Le Commissariat établit l'ordre de priorité des dossiers selon la nature et la gravité de l'infraction, le temps qui s'est écoulé, le degré de négligence de la personne concernée ou son intention, et ses antécédents de conformité. Si, au cours d'un examen administratif ou d'une enquête, la commissaire a des motifs raisonnables de penser qu'une personne a commis une infraction à la *Loi sur le lobbying* ou à toute autre loi du Parlement ou d'une législature provinciale, elle doit aviser un agent de la paix habilité à enquêter sur l'infraction alléguée.

Cette année, quatre examens administratifs menés en vertu de la *Loi sur le lobbying* ont entraîné un renvoi à la Gendarmerie royale du Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying*, aucune accusation n'a été portée.

EXAMENS DES DEMANDES D'EXEMPTION

La *Loi sur le lobbying* vise à s'assurer que les titulaires d'une charge publique désignée (TCPD) n'utilisent pas les avantages et les relations personnelles que leur procure leur poste au gouvernement à des fins de lobbying, en assujettissant ces employés à une interdiction d'exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant les cinq premières années qui suivent leur départ de leur poste. Toutefois, sur demande, la commissaire peut exempter une personne de l'interdiction quinquennale si cette exemption n'est pas incompatible avec l'objet de la Loi.

Tout ancien TCPD peut demander une exemption de l'interdiction quinquennale, et chaque demande est soumise à un examen et à une analyse approfondis. La commissaire a adopté une position rigoureuse en choisissant d'exercer son pouvoir d'accorder des exemptions uniquement dans les circonstances les plus exceptionnelles.

En 2009-2010, deux examens ont pris fin après le refus du demandeur de fournir d'autres renseignements; une autre demande a été rejetée parce que le demandeur avait quitté son poste avant l'entrée en vigueur de la loi, le 2 juillet 2008. La commissaire a rejeté trois demandes car l'octroi d'une exemption aurait été incompatible avec l'objet de la Loi. En mars 2010, elle a accordé une exemption parce que le demandeur avait été un TCPD pour une brève période de temps.

Aux termes de la Loi, la commissaire doit sans délai rendre publique toute exemption accordée, ainsi que les motifs de sa décision, ce qu'elle a choisi de faire en affichant l'information sur le site Web du Commissariat.

CONTESTATIONS JUDICIAIRES (2009-2010)

Cette section rend compte de chacune des deux causes portées devant les tribunaux et dont ont fait état les rapports annuels des exercices précédents.

1. DÉCISION DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE DANS LA CAUSE DE *DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE C. BARRY CAMPBELL ET LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA*, (2009 CAF 79) ET DIRECTIVE DE LA COMMISSAIRE SUR LE CONFLIT D'INTÉRÊTS – RÈGLE 8 DU *CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES*

En octobre 2006, le directeur des lobbyistes a effectué l'examen administratif d'une allégation du groupe de défense de l'intérêt public Démocratie en surveillance, selon laquelle Barry Campbell, lobbyiste enregistré, avait enfreint la règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* en organisant un souper-bénéfice, en septembre 1999, au nom de Jim Peterson, député libéral, qui briguait de nouveau les suffrages. À ce moment, M. Peterson était secrétaire d'État (Institutions financières internationales) et membre du Cabinet, avec des responsabilités auprès du ministère des Finances. Quant à M. Campbell, il s'était enregistré comme lobbyiste relativement à un certain nombre d'engagements dont l'un concernait M. Peterson et le ministère des Finances.

Selon la règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* :

> Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires

Le directeur des lobbyistes a conclu que M. Campbell n'avait pas enfreint la règle 8 et a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'amorcer une enquête en vertu de la Loi. Sa décision reposait sur des conseils aux lobbyistes fournis par l'ancien conseiller en éthique, qui laissaient entendre qu'une influence répréhensible consistait à placer un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel plutôt quenon apparent. Le directeur des lobbyistes avait indiqué dans sa décision qu'il serait injuste d'imposer rétroactivement une nouvelle approche de l'application du *Code de déontologie des lobbyistes*.

En novembre 2006, Démocratie en surveillance a soumis à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision du directeur des lobbyistes. La Cour fédérale a rejeté cette demande dans une décision rendue en février 2008 (*Démocratie en surveillance. c. Campbell*, 2008 CF 214). Démocratie en surveillance en a appelé de la décision et, le 12 mars 2009, la Cour d'appel fédérale a fait connaître sa décision unanime qui accueillait l'appel et rejetait la décision de la Cour fédérale. Ainsi, la Cour d'appel fédérale déterminait, entre autres, que l'interprétation du conflit d'intérêts du directeur des lobbyistes, fondée sur les conseils aux lobbyistes de l'ancien conseiller en éthique, était trop étroite. La décision soulignait un certain nombre de principes à appliquer pour établir s'il y a conflit d'intérêts et exigeait du directeur des lobbyistes (maintenant la commissaire au lobbying) d'élaborer une nouvelle approche pour l'interprétation et l'application de la règle 8 qui reflèterait la décision de la Cour. Ce faisant, la Cour confirmait que la commissaire au lobbying était habilitée à fournir des conseils au sujet du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Étant donné le temps qui s'est écoulé depuis les faits ayant donné lieu à la plainte de Démocratie en surveillance, la Cour d'appel fédérale a refusé de renvoyer la plainte à la Cour fédérale pour qu'elle statue. La plainte concernant M. Campbell est donc caduque. En novembre 2009, la commissaire a émis une directive aux lobbyistes sur l'application de la règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes*, laquelle peut se résumer comme suit :

Un lobbyiste contrevient à la règle 8 si :

- ses actions créent un conflit d'intérêts réel chez un titulaire de charge publique ou
- les actions du lobbyiste créent l'apparence d'un conflit d'intérêts chez un titulaire de charge publique.

Le texte complet de la directive, le contexte et d'autres renseignements pertinents sur le raisonnement sous-jacent à la directive de la commissaire peuvent être consultés sur le site Web du Commissariat.

2. DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE DANS LA CAUSE *MAKHIJA C. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA* (2010 CF 141)

En mars 2007, le directeur des lobbyistes a terminé quatre rapports d'enquête concernant des allégations d'activités de lobbying non enregistrées auxquelles se serait livré M. Neelam Makhija. Les rapports, déposés devant le Sénat et la Chambre des communes, concluaient que M. Makhija avait enfreint l'ancienne *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en omettant d'enregistrer des activités de lobbying menées pour le compte de quatre entreprises et que ces activités constituaient une violation au *Code de déontologie des lobbyistes*.

M. Makhija a demandé à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire des décisions du directeur des lobbyistes, telles qu'elles étaient établies dans les quatre rapports, prétextant qu'il n'était pas un lobbyiste et que le directeur des lobbyistes avait commis une erreur judiciaire. Il demandait que les décisions soient invalidées et que le Parlement soit dessaisi des rapports qui lui ont été soumis. En mars 2008, la Cour fédérale a annulé les décisions du directeur des lobbyistes et ordonné que les quatre rapports d'enquête déposés au Parlement soient retirés. Cette décision a remis en question la compétence du directeur des lobbyistes à soumettre des conclusions sur les infractions apparentes à la Loi et à faire enquête en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes* sur les personnes omettant de s'enregistrer comme lobbyistes.

Le procureur général a fait appel de la décision de la Cour fédérale devant la Cour d'appel fédérale (CAF). En décembre 2008, la CAF a annulé la décision de la Cour fédérale, concluant que le directeur des lobbyistes était habilité à faire enquête s'il avait des motifs raisonnables de penser qu'une infraction au Code avait été commise, même si la personne sous enquête n'était pas enregistrée comme lobbyiste. Cette décision a résolu la question de la compétence du directeur des lobbyistes soulevée par la Cour fédérale. M. Makhija a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la CAF à la Cour suprême du Canada, mais sa demande a été rejetée.

La CAF a ordonné que la demande d'examen judiciaire soit renvoyée à la Cour fédérale afin qu'une décision soit prise en fonction du bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire de M. Makhija. La Cour fédérale a rendu, le 11 février 2010, sa décision, selon laquelle les conclusions du directeur des lobbyistes sur les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* étaient raisonnables et, par conséquent, valides et légales dans les circonstances. Quant à la conclusion du directeur des lobbyistes affirmant que M. Makhija avait violé la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, la Cour a déclaré que le directeur des lobbyistes ne pouvait pas, en vertu de la Loi, faire une telle affirmation et a infirmé la partie visée de chacun des quatre rapports d'enquête du directeur des lobbyistes.

Au 31 mars 2010, M. Makhija a indiqué qu'il avait intention d'interjeter appel de la décision de la Cour fédérale. Le procureur général du Canada répondra à cet appel.

Annexe A

LISTE DES ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS UTILISÉS DANS LE RAPPORT

CAF	Cour d'appel fédérale
CF	Cour fédérale
Code	*Code de déontologie des lobbyistes*
COGEL	Council on Governmental Ethics Laws
Commissariat	Commissariat au lobbying du Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Loi	*Loi sur le lobbying*
Registre	Registre des lobbyistes
SEL	Système d'enregistrement des lobbyistes
SMA	Sous-ministre adjoint
TCP	Titulaire d'une charge publique
TCPD	Titulaire d'une charge publique désignée

Annexe B

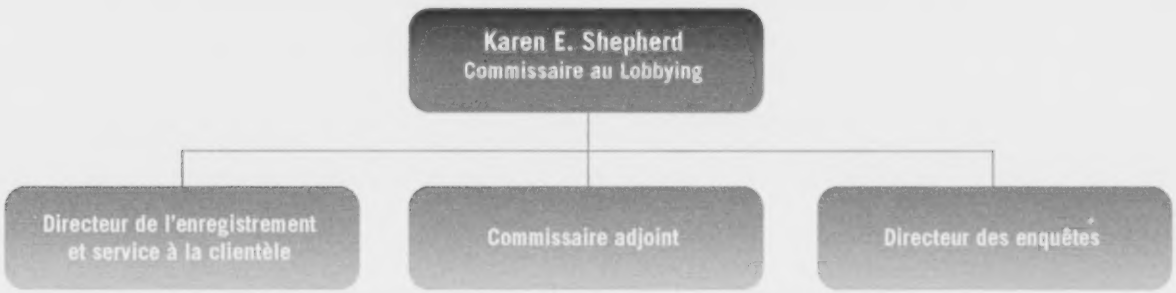
AU SUJET DU COMMISSARIAT

QUI SOMMES-NOUS?

La commissaire au lobbying est un agent indépendant du Parlement nommé par le Parlement en vertu de la *Loi sur le lobbying* (la Loi) pour un mandat de sept ans. La Loi a pour objet d'accroître la transparence des activités de lobbying auprès des titulaires d'une charge publique en imposant l'obligation de rendre compte à cet égard afin d'inspirer confiance en l'intégrité des décisions prises par le gouvernement. La commissaire administre la Loi :

- en gérant le Registre des lobbyistes qui contient et diffuse les renseignements divulgués par les lobbyistes, ainsi que leurs communications mensuelles avec les titulaires d'une charge publique désignée;
- en élaborant et en mettant en œuvre des programmes de sensibilisation du public aux exigences de la Loi;
- en effectuant des examens et des enquêtes pour assurer la conformité à la Loi et au *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code).

La commissaire est appuyé dans son travail par le Commissariat au lobbying du Canada, qui a été créé en 2008 en vertu de la *Loi sur le lobbying*. La commissaire présente chaque année un rapport au Parlement portant sur l'application de la Loi et du Code. Elle est aussi tenue de présenter des rapports sur toutes les enquêtes effectuées relativement au Code.



QUE FAISONS-NOUS?

Gérer le Registre

Le Commissariat s'efforce de veiller à ce que le système d'enregistrement des lobbyistes soit un outil facile à utiliser par les lobbyistes pour enregistrer leurs activités de lobbying. À cette fin, il apporte régulièrement des améliorations au système. En outre, il met en place des systèmes et des processus pour minimiser les interruptions et les temps d'arrêt, ce qui permet aux Canadiens d'accéder au Registre des lobbyistes en tout temps.

Assurer la prestation d'un programme d'éducation et de sensibilisation

Le Commissariat mène des activités visant à s'assurer que les titulaires d'une charge publique, les lobbyistes, leurs clients et les Canadiens connaissent les exigences de la *Loi sur le lobbying* (la Loi). Nous avons axé stratégiquement nos efforts sur les principales activités pour toucher le maximum de personnes de la manière la plus économique possible.

Veiller à la conformité

Le Commissariat a pour mandat de voir à ce que les lobbyistes se conforment à la Loi et au *Code déontologie des lobbyistes* (le Code). On a conçu un système qui comprend des examens administratifs et des examens des demandes d'exemption pour étudier les infractions alléguées à la Loi ou au Code. Des processus rigoureux de surveillance et de vérification contribuent également à la conformité.

Optimiser les ressources du Commissariat

Le Commissariat, lorsqu'il est pleinement doté, dispose d'un effectif de 28 employés à temps plein et d'un budget global d'environ 4,5 millions de dollars. Il est divisé en quatre groupes :

- Le Commissariat comprend la commissaire, un avocat et un adjoint administratif. La commissaire a le rang et les pouvoirs d'un administrateur général de ministère fédéral. Ce groupe fournit des avis et des opinions juridiques au Commissariat, et assure une supervision financière de façon à ce que toutes les exigences législatives soient respectées et à ce que toutes les politiques des organismes centraux soient appliquées.
- Le bureau du commissaire adjoint est chargé de la planification intégrée stratégique et opérationnelle, ce qui inclut la coordination et la mise en œuvre des mesures du rendement, la gestion des risques et la gestion des ressources humaines. Ce groupe fournit également des avis sur les politiques stratégiques et les communications et coordonne toutes les activités de sensibilisation à la Loi. Il gère les services financiers et administratifs pour l'organisation, et s'efforce également de répondre à tous les besoins du Commissariat dans son ensemble en ce qui a trait à la sécurité, à la gestion des installations et à la sécurité au travail.
- La Direction de l'enregistrement et des services à la clientèle est chargée de concevoir et de maintenir le Système d'enregistrement des lobbyistes (SEL) et le Registre des lobbyistes en ligne. Ce système permet aux lobbyistes de déclarer leurs activités de lobbying et de procéder à des opérations telles que des modifications, des renouvellements et des résiliations. En outre, dans le Registre, les Canadiens peuvent faire une recherche sur les lobbyistes et les activités de lobbying. Les employés de la Direction de l'enregistrement et des services à la clientèle traitent les enregistrements des lobbyistes et fournissent un service à la clientèle aux déclarants, aux titulaires d'une charge publique et au grand public.
- La Direction des enquêtes est chargée d'assurer la conformité à la *Loi sur le lobbying* et au *Code de déontologie des lobbyistes*. Les employés de cette direction surveillent les activités de lobbying, vérifient les renseignements saisis dans le Système d'enregistrement des lobbyistes, étudient les allégations de non-conformité et font enquête à cet égard. Ils examinent également les demandes d'exemption de l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying à laquelle sont assujettis les anciens titulaires d'une charge publique désignée.

Annexe C

Loi sur le lobbying

OBJET ET DESCRIPTION

La *Loi sur le lobbying* exige l'enregistrement public des particuliers qui sont rémunérés pour communiquer avec des titulaires d'une charge publique (TCP) à l'égard de certains objets par ailleurs décrits dans la Loi. Le terme « titulaire d'une charge publique », tel qu'il est défini dans la Loi, s'applique à pratiquement toutes les personnes ayant été nommées ou élues à un poste au sein du gouvernement du Canada, y compris les sénateurs et les députés ainsi que leur personnel, les dirigeants et les employés des ministères et organismes fédéraux, les membres des Forces armées canadiennes et les membres de la Gendarmerie royale du Canada.

Le préambule de la Loi énonce les quatre principes fondamentaux suivants en ce qui a trait à l'enregistrement des lobbyistes :

- la liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public;
- le lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime;
- il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique de même que les citoyens puissent savoir qui se livre à des activités de lobbyisme;
- le système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas nuire à la liberté d'accès au gouvernement.

Toute personne doit être enregistrée si elle se livre à des activités de lobbying, c'est-à-dire si elle communique, contre rémunération, officiellement ou de façon informelle, avec les titulaires d'une charge publique relativement à l'un des objets suivants :

- l'élaboration, la préparation ou la modification de propositions législatives, de projets de loi ou de résolution, de règlements, de politiques ou de programmes fédéraux;
- l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par le gouvernement fédéral;
- dans le cas des lobbyistes-conseils, l'obtention d'un contrat fédéral ou une rencontre entre leur client et un TCP.

La *Loi sur le lobbying* établit les trois catégories de lobbyistes suivantes :

LOBBYISTES-CONSEILS

Le lobbyiste-conseil est une personne qui, contre rémunération, fait du lobbying pour un client. Les lobbyistes-conseils sont généralement des conseillers en relations gouvernementales, des avocats, des comptables ou d'autres experts-conseils qui offrent des services de lobbying à leurs clients. Ils doivent soumettre une déclaration pour chacun des engagements qu'ils acceptent (c.-à-d. pour chaque mandat).

LOBBYISTES SALARIÉS (PERSONNES MORALES)

Les lobbyistes salariés sont employés par une entreprise (personne morale) qui exerce des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier, et ses fonctions consistent en grande partie à faire du lobbying. Ces personnes sont habituellement des employés à temps plein qui consacrent une part importante de leurs fonctions à s'occuper d'affaires publiques ou de relations gouvernementales. À titre de déclarant, le premier dirigeant rémunéré doit enregistrer l'entreprise si l'activité totale de lobbying de tous les employés représente 20 pour 100 ou plus des fonctions d'un employé à temps plein. Dans la déclaration, il faut indiquer les noms de tous les

cadres dirigeants qui exercent des activités de lobbying, ainsi que le nom de tout employé (premier dirigeant et autres) qui consacre une partie importante de ses fonctions à des activités de lobbying.

LOBBYISTES SALARIÉS (ORGANISATIONS)

Les lobbyistes salariés agissant pour le compte d'un organisme sans but lucratif travaillent par exemple pour une association, une organisation caritative ou une fondation. Le premier dirigeant rémunéré de cette organisation doit déclarer le nom de toutes les personnes qui se livrent à des activités de lobbying lorsque l'activité totale de lobbying de tous ces employés représente l'équivalent de 20 pour 100 ou plus des fonctions de l'équivalent d'un employé à temps plein.

EXIGENCES DE DIVULGATION

Tous les lobbyistes sont tenus de divulguer certains renseignements dans les délais prescrits par la Loi. Ils doivent indiquer notamment :

- le nom de leur client ou de leur employeur (qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une organisation);
- le nom de la société-mère ou des filiales qui pourraient bénéficier des activités de lobbying;
- dans le cas d'une coalition, le nom des organisations et entreprises qui la composent;
- l'objet du lobbying;
- le nom des ministères ou organismes fédéraux avec lesquels ils communiquent;
- la source et le montant de toute aide publique reçue d'un gouvernement;
- les moyens de communication utilisés, par exemple les rencontres, les appels téléphoniques ou le lobbying populaire.

Malgré de légères différences dans les exigences en matière de déclaration, les entreprises et les organisations doivent également présenter une description générale de leurs activités, commerciales ou autres.

RÈGLEMENTS

La *Loi sur le lobbying* autorise le gouverneur en conseil à adopter des règlements en vue d'établir les mesures qui s'imposent pour permettre aux lobbyistes de se conformer aux exigences relatives à l'enregistrement et pour aider la commissaire à remplir son mandat, lequel consiste à surveiller l'application de la Loi et à veiller au respect de tous les aspects du régime d'enregistrement des lobbyistes.

Le *Règlement désignant certains postes comme postes de titulaire d'une charge publique désignée* cite certains postes dans les Forces canadiennes et le Bureau du Conseil privé, de même que le contrôleur général du Canada, afin que les personnes qui les occupent soient considérées comme des « titulaires d'une charge publique désignée » en vertu de la *Loi sur le lobbying*. La *Loi sur le lobbying* définit les « titulaires d'une charge publique désignée » de manière à inclure les ministres, les ministres d'État et le personnel des ministres, les administrateurs généraux, les administrateurs généraux délégués et les sous-ministres adjoints ainsi que les personnes occupant des postes semblables au sein de la fonction publique. Le Règlement inclut dans cette définition les 11 autres postes ou classes de postes suivants :

- chef d'état-major de la Défense;
- vice-chef d'état-major de la Défense;
- chef d'état-major de la Force maritime;
- chef d'état-major de l'Armée de terre;
- chef d'état-major de la Force aérienne;
- chef du personnel militaire;
- juge-avocat général;
- tout poste de conseiller supérieur auprès du Bureau du Conseil privé dont le titulaire a été nommé par le gouverneur en conseil;
- sous-ministre (Affaires intergouvernementales) au Bureau du Conseil privé;
- contrôleur général du Canada;
- tout poste dont le titulaire a été nommé en vertu de l'article 127,1 (1) a) ou b) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* indique la procédure que doivent respecter les lobbyistes pour la production des déclarations requises en vertu de la *Loi sur le lobbying*. Ces déclarations doivent divulguer l'information concernant les activités de lobbying. Le Règlement indique les renseignements additionnels à fournir dans les déclarations, en plus de ceux exigés nommément par la *Loi sur le lobbying*. Il indique également le délai de réponse à une demande de clarification ou de correction de l'information soumise dans les déclarations. Le Règlement précise enfin le type de communication à l'égard duquel il faudra soumettre une déclaration mensuelle. L'interface fournie aux utilisateurs du Système d'enregistrement des lobbyistes tient compte des exigences en matière d'enregistrement prescrites par le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*.

ANNEXE D

CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

Selon la *Loi sur le lobbying*, il incombe à la commissaire au lobbying d'élaborer un code de déontologie des lobbyistes. *Le Code de déontologie des lobbyistes* (le Code) actuel est le produit de consultations poussées avec un grand nombre de personnes et d'organisations ayant intérêt à promouvoir la confiance du public dans l'intégrité des décisions du gouvernement. Bien que le Code, qui est entré en vigueur le 1er mars 1997, ne soit pas un instrument législatif, la commissaire a la responsabilité de le faire respecter.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* vise à rassurer le public canadien sur le fait que les lobbyistes sont tenus de respecter des normes d'éthique élevées, de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité de la prise de décisions du gouvernement. À cet égard, le *Code de déontologie des lobbyistes* complète les exigences relatives à la divulgation et à l'enregistrement de la *Loi sur le lobbying*.

Le Code s'appuie sur quatre notions énoncées dans la *Loi sur le lobbying* :

- la liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public;
- le lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime;
- il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique, de même que les citoyens, puissent savoir qui se livre à des activités de lobbyisme;
- le système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas nuire à la liberté d'accès au gouvernement.

Le Code repose sur trois principes absolus qui sont suivis par huit règles spécifiques :

PRINCIPES

INTÉGRITÉ ET HONNÊTETÉ

Les lobbyistes devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes.

FRANCHISE

En tout temps, les lobbyistes devraient faire preuve de transparence et de franchise au sujet de leurs activités de lobbyisme, et ce, en respectant la confidentialité.

PROFESSIONNALISME

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du *Code de déontologie des lobbyistes*, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la *Loi sur le lobbying* et son règlement d'application.

RÈGLES

TRANSPARENCE

1. Identité et objet

Lorsqu'ils font des démarches auprès d'un titulaire d'une charge publique, les lobbyistes doivent révéler l'identité de la personne ou de l'organisation au nom de laquelle ils entreprennent ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières.

2. Renseignements exacts

Les lobbyistes doivent fournir des renseignements qui sont exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique. En outre, ils ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit, et ils doivent veiller à ne pas le faire par inadvertance.

3. Divulgation des obligations

Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur le lobbying*, et du fait qu'ils doivent respecter le *Code de déontologie des lobbyistes*.

CONFIDENTIALITÉ

4. Renseignements confidentiels

Les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, à moins d'avoir obtenu le consentement éclairé de leur client, de leur employeur ou de leur organisation, ou que la loi ne l'exige.

5. Renseignements d'initiés

Les lobbyistes ne doivent pas se servir des renseignements confidentiels ou d'initiés obtenus dans le cadre de leurs activités de lobbyisme au désavantage de leur client, de leur employeur ou de leur organisation.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

6. Intérêts concurrentiels

Les lobbyistes ne doivent pas représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause.

7. Divulgation

Les lobbyistes-conseils doivent informer les titulaires d'une charge publique qu'ils ont avisé leurs clients de tout conflit d'intérêts réel, possible ou apparent et ont obtenu le consentement éclairé de chaque client concerné avant d'entreprendre ou de poursuivre l'activité en cause.

8. Influence répréhensible

Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires.

DIRECTIVE DE LA COMMISSAIRE

La commissaire peut émettre de temps en temps des directives sur divers aspects du Code. L'an dernier, la commissaire a émis une directive sur la règle 8, qui peut être consultée sur le site Web du Commissariat.

ANNEXE E

OBJET DES ACTIVITÉS DE LOBBYING

Le tableau suivant montre les 20 objets les plus souvent indiqués par les lobbyistes dans leur enregistrement de l'exercice courant. Les trois autres colonnes illustrent le classement des objets au cours des trois exercices précédents. L'information se fonde sur les enregistrements actifs au 31 mars 2010.

Objet des activités de lobbying	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007
Industrie	1	1	1	1
Impôt et finances	2	3	2	2
Environnement	3	2	3	3
Commerce international	4	4	4	4
Santé	5	5	5	5
Sciences et technologie	6	6	6	6
Transports	7	7	7	7
Questions touchant les consommateurs	8	8	8	8
Infrastructure	9	12	13	14
Énergie	10	9	10	10
Emploi et formation	11	10	9	9
Marchés publics	12	13	12	12
Développement régional	13	11	11	11
Agriculture	14	14	15	19
Affaires autochtones	15	17	17	16
Relations internationales	16	15	14	13
Défense	17	18	16	17
Justice et application de la loi	18	19	-	-
Propriété intellectuelle	19	16	18	15
Commerce intérieur	20	20	19	18

ANNEXE F

INSTITUTIONS FÉDÉRALES

Le tableau suivant montre, par ordre d'importance, les 20 institutions les plus souvent indiquées par les lobbyistes dans leur enregistrement au cours de l'exercice courant. Les trois autres colonnes illustrent le classement des institutions des trois exercices précédents. Cette information se fonde sur les enregistrements actifs au 31 mars 2010.

Institution fédérale	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007
Industrie Canada	1	1	1	1
Finances Canada	2	2	2	2
Cabinet du Premier ministre	3	4	8	13
Bureau du Conseil privé	4	3	4	3
Affaires étrangères et Commerce international Canada	5	5	5	4
Environnement Canada	6	6	6	6
Santé Canada	7	7	7	7
Transports Canada	8	9	9	8
Sénat du Canada	9	13	19	-
Ressources naturelles Canada	10	10	11	10
Chambre des communes	11	8	3	5
Secrétariat du Conseil du Trésor	12	11	10	9
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	13	14	13	12
Agriculture et Agroalimentaire Canada	14	12	14	16
Ministère de la Défense nationale	15	16	17	17
Affaires indiennes et du Nord Canada	16	15	16	15
Ministère du Patrimoine canadien	17	18	18	18
Justice Canada	18	20	19	19
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	19	19	15	14
Revenu Canada	20	17	12	11